

## 流通政策の政策課題と政策論理 (2)

鈴木 幾多郎

### 中小商業振興策と商業組合法

前稿で述べたように、わが国で流通の問題が政策上の重要問題の一つとして取上げられたのは、第一次世界大戦の前後を通じての時代であった。そこでは、貿易振興策を政策の基調に物価問題との関連で、特に生活必需品の価格引下げを意図した流通合理化政策が志向されたのである<sup>1)</sup>。この時期の流通政策は、中間排除志向、いわゆる「生産者から直接消費者へ」という政策思考が強く、中小商業の振興問題にはほとんど関心がなかった。しかし、1920年代の慢性的不況に続く昭和恐慌の中で、中小商業の窮迫は深刻な社会問題となり、政府は中小商業振興策に取組まざるを得なくなってくるのである。

ここでは、昭和期の中小商業政策、特に商業組合法の制定、反産運動とその対応、反百貨店運動と百貨店法の制定、小売商の許可制の問題、商店法の制定などを取り上げながら、昭和初期から統制経済が進展するまでのわが国の流通政策の特徴を見ていくことにしよう。

政府は、前述のように中小商業の振興問題についてほとんど関心を払わなかった。政府のこのような姿勢には、明治以来「外国貿易に対しては国家は原則として或程度までは之を取締るに反し、内国商業に対しては原則として自由放任の態度」<sup>2)</sup>を保持してきたことにもよるが、むしろ、工業振興策を

1) 拙稿「流通政策の政策課題と政策論理(1)」『桃山学院大学経済経営論集』第35巻第2号、1993年10月。

2) 河律暹『商業と商業政策』有斐閣、昭和23年、25頁。

中心とした産業政策によるものでもあったといえる。吉野信次（商工次官）氏は、当時の中小商業政策全般について、次のように述べている<sup>3)</sup>。

「商工省ハ農商務省以来小工業ニ対シマシテハ色々施設ヲ行ツテ居リマスガ、正直ニ申上ゲマス、我々ノ先輩ハ未ダコノ中小商業者ト云フモノニ対スル国家行政トイフ事ニ於キマシテハ、我々ニ御手本ヲ示シテ居ナイノデアリマス。今迄斯ウ云フ商業ニ関スタ行政ト申セバ、貿易振興デアルトカ、保険会社、取引所ノ監督トカ、或ハ比較的最近デハ中央卸売市場ノ統制ト云ツタヤウナ種類ノモノガソノ範圍デアツタノデアリマス」

しかしながら、昭和初期の不況時代を通じて百貨店、産業組合等の発展により、中小商業者の窮迫が深刻化し、中小商業振興政策の期成運動が全国的に進展するに伴って、政府も中小商業振興策を検討せざるを得なくなるのである。政府は、中小商業の不振の要因として零細過多による過当競争と金融難を重視し、1932（昭和7）年9月に「商業組合法」を制定し、中小商業者の協業化による経営の合理化と組合統制による組織の合理化を通じて、中小商業者の問題の解決をはることにしたのである。商業組合法は、また、前年に制定された大企業を対象とした重要産業統制法や、中小工業を対象とした工業組合法等に共通した産業合理化政策の一環でもあった。

商工省は、1930（昭和5）年12月に、中小小売商の協同組織を助成することを基本とする「商業組合法案要綱」を作成した<sup>4)</sup>。この要綱では、商業組合は商品の共同仕入、共同保管、共同配給などの共同事業を行ない、商工大臣の許可を得て営業上の弊害を矯正するため組合員の統制を行なうことができるし、また組合の設立は出資制度とし、加入、脱退は任意とした。この要

3) 吉野信次「商業組合中央会創立総会議事録」『商業組合』創刊号、昭和10年10月、60頁。

4) 通商産業省編『商工政策史（内国商業）』商工政策史刊行会、昭和55年、172-175頁。

綱で問題となったのは、同業組合排除規定であった。商業組合法要綱には「商業組合やその組合員は、その営業に関する重要物産同業組合法による同業組合に加入せず、またそれから脱退することができる」とする規定が含まれていた。そのため、同業組合の連合組織である実業組合連合会は、同業組合の存在が有名無実化するとみて、この要綱に強く反対した。

同業組合は、製造業から卸、小売業者および関連業者にいたるまで、すべての業態を含んだ問屋資本を中心とした縦断的複合組織であった<sup>5)</sup>。政府は、中小工業振興策を推進する上で、同業組合支配が輸出品の粗製乱造と産業資本としての中小工業の育成の障害要因であるとみていた。そのため、政府は、中小工業の育成を図るために、別組織を作ることによって同業組合からの切り離しを構想し、1925（大正14）年に「重要輸出品工業組合法」を制定するのである。この組合法では、工業組合に加入していれば、同業組合への加入は免除された。重要輸出品工業組合法は、輸出振興策としての性格を持っていたが、本質的な意図は同業組合からの切り離しを目的とする中小工業者の組織化にあったため、1931（昭和6）年に「工業組合法」に改正され、その対象を一般の中小工業者にも拡大された<sup>6)</sup>。

商業組合法は、工業組合法と同一の構想のもとに検討されたものであった。すなわち、同業組合による問屋制支配が中小工業者と同様に中小商業者の経営合理化の障害要因であることを理由に、問屋制支配を排除するため卸売商と小売商の組合を別々に作らせることを意図したものであった<sup>7)</sup>。同業組合の強い反対の理由の一つはここにあったのである。

同業組合排除規定は、百貨店の同業組合加入の問題でも争点となっていた。商業組合法が制定されると、百貨店は同業組合に加入しなくても、また

5) 藤田貞一郎『近代日本同業組合史論序説』（国連大学、人間と社会の開発プロジェクト研究報告）30頁。

6) 由井常彦『中小企業政策の史的研究』東洋経済新報社、120-132頁、昭和39年を参照。

7) 山本景英「産業合理化と商業組合（下）」『国学院経済学』242頁。藤田貞一郎氏も商業組合法は「政府の同業組合否定政策のひとつ」であったとしている。（同業組合と商業組合雑誌『商業組合』を手がかりに）『同志社商学』第37巻第

加入している者も脱退することができるため、同業組合の統制力によって百貨店の営業活動を統制しようとした中小小売業者の不満を高めることになったのである<sup>8)</sup>。このように強い批判があったため、商業組合法案は、提出の予定が遅れ、昭和7年8月の第63議会に提出されることになるのである。

議会に提出された商業組合法案は、さきの「商業組合法案要綱」と比べて、設立の目的、組織形態、事業内容にほとんど変化はなかったが、抵抗の強かった同業組合排除の条項は削除され、またアウトサイダー規制を組合の自主統制から行政官庁の統制命令に変えるなど、統制がより強化されていた。商業組合法は、従来の産業組合の協同化機能と同業組合の営業統制機能を一体化させたものであり、その趣旨は、「商工省立案商業組合法の趣旨」のなかで次のように説明されていた<sup>9)</sup>。

「近時世界的不況の深刻化に伴い、我が国経済界は甚しき打撃を被り、物価の激落ち、取引の萎縮、消費の減退を来し、之がため我が国産業は凡ゆる部門に於て甚大な打撃を受けたが、就中中小商業者の困窮は特に甚しく、之が匡救は最も緊急を要するものと認められる処、之等商業者の窮迫せる原因は、固より一にして止らず、前述の如き一般的原因に由る影響の大なるものあるは勿論であるが、是等中小商業者の実状を見るのに、同業者が夥多であって其の間何等の協調統制がなく、無謀な競争に終始して業務の安定を失ひ自他共に倒れるの苦境に在るのみならず、中小商業者自体の組織的経営に付ても、欠陥少からず。殊に信用の薄弱は資金の甚しき涸渴を招き、而も之に対する金融方法が頗る不備である等、種々の欠陥の存することを知るべく、寧ろ是等の点に根本的な窮迫の原因が存するものと謂ふことができる。

---

4号),

8) 中西寅雄編『百貨店法に関する研究』同文館、昭和13年。

9) ここでの引用は、井上貞蔵・土屋重隆『戦時戦後の中小商業』昭和図書、昭和14年、143-144頁によっている。商業組合法の提案趣旨は、通商産業省編、前掲書（内国商業）183頁にも紹介されている。

叙上の如き事情であるから、中小商業者の窮状を打開すべき根本対策としては、新に之に適切な組合制度を樹立し、商業者を指導して利害関係を同じくする同業者を以て商業組合を組織せしめ、其の共同施設に依って仕入、保管、運搬其の他の経済事業を行ひ以て大企業の有する利便を享受せしめ、組合員相互の利益を増進すると共に、其の商業の全般に亘り、鞏固な統制を行はしめて、営業上の弊害を予防矯正することに努めしめ、更に金融上の施設に依り、中小商業金融難緩和を図らしめることが最も有効で且つ適當であると認められる。右の趣旨を以て、茲に商業組合法が制定せられ、中小商業者に対し、自力更正の方途たらしむとしたのである。」

政府が中小商業の窮迫の原因として重視したのは、零細過多による過当競争と金融難の問題であった。商業組合法は、協同による経営の合理化と組合統制による組織の合理化によって、問題の解決を図ろうとしたものであった。商業組合は、一面、当時アメリカで発展を遂げていた自由連鎖店（ボランティア・チェーン）に注目し「自由連鎖店組織の法制化せられたものであり、一種の法的自由連鎖店」<sup>10)</sup> 的な性格も持っていたが、明治以降、農村における産業組合の育成、中小工業政策のなかで推進されきた組合による統制と組織化政策の一環であったといえる<sup>11)</sup>。

10) 平野常治『商業政策概論（下）』巖松堂書店、昭和13年、454頁。

11) 商工政務次官勝正憲氏は、法施行3周年の記念講演のなかで、「商業組合は従来と同業組合と産業組合との両方の長所をとった組合でありまして、一方に於ては同業組合と同じように営業上の弊害を矯正する為諸種の統制をやる事が出来ると共に、他方に於きましては産業組合と同じ様に組合に於て経済的な共同事業を営みまして、積極的に組合員の営業を助成することが出来るのであります。」と述べ、任意連鎖店と組合制度の関係にもふれ、次のように述べている。「商業者が貧弱な資本を以て個々別々に仕入を致しまして、従て割高な仕入を余儀なくされているものが、組合の共同仕入を利用することに依りまして、仕入原価が甚だ安くなるという利益があるのであります。……アメリカ等では百貨店よりも任意連鎖店所謂「ボランティア・チェーンストア」が発達して居りますが、之は連鎖店は各店舗は小規模で経費も比較的少なくて済む上に、仕入等の点では百貨店と同様大量取引が出来るから其条件が甚だ有利であるのに依るものであります。今我国の商業組合を見まする、其の共同施設は此アメリカの連鎖店と相通ずる点がありまして、組合員は其独立を保ちながら各地に分散して、その店舗も小規模な

商業組合は、法律制定以降、毎年 300 内外の組合が新設され、1938（昭和13）年には 2,171 組合、組合員数18万5797名と急速な発展を示したのである。この間に1935（昭和10）年 6 月に商業組合中央会、また1936（昭和11）年 6 月に商工組合中央金庫が設立され、それらが商業組合の発展に大きな影響を与えたのである。

商業組合法は、その第 1 条で「商業者ハ其商業ノ改良発達ヲ図ル為共同ノ施設ヲ為ス目的ヲ以テ商業組合ヲ設立スルコトヲ得但シ特別ノ事情アルトキハ二種以上ノ商業者ヲ以テ之ヲ設立スルコトヲ得」と商業組合の目的と組織者を規定していた。この規定で問題となるのが「商業者」と「特別ノ事情ガアルトキハ二種以上ノ商業者ヲ以テ之ヲ設立スルコトヲ得」の解釈であった。

「商業者」は、商法での「商人」の範囲と異なり、商業組合は、原則として工業者を認めないとした。すなわち、商法においては「自己ノ名ニ於テ商行為ヲ為スル業トスル者」を商人とし、その商行為中には「他人ノ為メニスル製造業又ハ加工ニ関スル行為」などが含まれていたが、商業組合に於いては製造及び加工業者は工業者とみなし、原則として商業者に含めないことにしたのである<sup>12)</sup>。また商業者の意味をなるべく広く解釈し、単に物品販売業者だけでなく、運送業、旅館業、洗染業、浴場業、写真等々をも商業者として組合の設立を認めた。

商業組合法は、中小商人の振興策を主眼としたものであったが、「我国商業界の実情から、中小商業者に対して最も適切な効果を与えるものではあるが、大商人と雖も之に拠り得ないわけではない。」<sup>13)</sup> として法規上は問屋、卸売商、百貨店等の大商人が商業組合を組織することを妨げるものではない

---

る為経費も少なくて済み、而かも仕入その他の事業は組合で共同でやるのですから、大量取引に伴う利益を享けまして大変に安く仕入ることが出来るのであります。」（『商業組合』商業組合中央会、創刊号、昭和10年10月、4-8頁。）

- 12) 但し、製造加工業者であっても次のような場合には商業組合を設立することができるとしていた。「製造加工に関する業者が自己生産の外、他より仕入れて販売する如き場合、又は製造加工の方法が極めて簡略小規模にして取扱商品其のものを之を工産品と見ること適当ならざる如き場合に於ては、是等の業者を商業者と看做して商業組合の設立を認める。」商工事務官門司正信「商業組合法逐條解説（其一）」『商業組合』商業組合中央会、第1巻第2号、昭和10年11月、14頁。

と解釈されたのである。但し、一般に商業者と認められたものでも、他の法律で別種の組合が認められている場合、例えば貿易業者（輸出組合法）の場合には除外された。

このような商業者の解釈に加えて、更に「法律は原則として同一種類の商業者を以て組合を組織すべきものと定め、特別の事情ある場合に於てのみ二種以上の商業者を以て之を設立し得るもの」としたのである。「同一種類の商業者」は、組合員の資格を業種別、業態別に明確の規定しようとしたもので、次のように説明された<sup>13)</sup>。

「此処に謂ふ同一種類の商業者なりや否やは業種及業態の両方面から觀察すべきであって、同業組合法に所謂同業者の觀念とは異なるものである。同業組合に於ては特定の重要物産に付其の生産、製造又は販売を業とする者は、総て之を同業者なる範疇に属せしめているものの如くであるが、商業組合に於ては生産製造業は先づ之を除き、販売業者に於ても、問屋卸売業者又は仲買業者と小売業者とは、假令取扱商品は同一であっても、經濟上に於ける業態を異にするものであるが故に、之を同一種類とは見ないのである。商業組合に於て何故に斯る見方をするかと云へば、蓋し商業組合は積極的に各種の共同施設を行ふことを目的とし、而も夫等共同施設は以上の如き厳格なる意味に於ての同一種類の商業者間に於て、最も効果的に行はれ得るものであると云ふ目的論的及結果論的解釈に依つてゐるからである。」

「同一種類の商業者」は、重要物産同業組合法による「同業者」よりもその意味が一層厳密であつた。例えば、取扱品が同じであっても問屋又は卸売商と小売商とは業態が異なるため同一商業者とは認めないとしたものであつた。「同一種類の商業者」は、同業組合による問屋制支配を排除し、卸売商

13) 平野常治，前掲書，457頁。

14) 商工事務官門司正信，前掲論文，15頁。

と小売商の組合を別々に作らさせる意図を持っていた<sup>15)</sup>。しかしながら、実際には小売商の組合より同業組合の組織内容そのままに移行した卸・小売商の商業組合が多かったのである<sup>16)</sup>。

「特別の事情がある場合」とは、農村に於ける地区商業組合や商店街商業組合の設立を認めたもので、次のように説明された<sup>17)</sup>。

「第一条但書中にある「特別ノ事情」ありや否やに付ても、之と同様の趣旨に依つて判断を為し、二種以上の商業者を以て組合を設立せしむる方が、単種の業者を以て設立するに比し事業遂行上便宜且効果的なりと認められる場合に此の事情あるものとしている。二種以上の商業者を以て組合を設立するのは、例えば取扱商品が類似し若は取引関係が非常に密接な関係を有する如き場合、又は地理的及経済的關係に於て一商業地区内にある各種商業者が、其の地区内商業の発展を図る為相集つて所謂地区的組合又は商店街組合を組織する場合等である。」

商業組合の事業は、組合員の共同施設と営業統制、その他指導、研究、調査と金融業務を行なうものであった。当初の商業組合は、ほとんどが営業統制を当面の目標として設立されたのである。営業統制には、料金又は数量、取引先の指定などの統制も含まれていたが、中心的なものは販売価格の協定であった。昭和恐慌下で価格の暴落に苦しんでいた中小商業者は、商業組合によって価格統制の再現を計ろうとしたのである。しかし、営業統制は、厳

15) 商業組合設立手続要綱の中で「特に卸、小売の別を厳格に云ふ理由は、卸売業者と小売業者は多くの場合利害対立することが多いため、果たして一緒にして組合を造らせることが事業遂行上よりよき結果をもたらすかが疑われるからであります。」(『商業組合』第1巻第2号、65頁。)とした説明があることから、同業組合との切り離しの意図があったといえる。

16) その理由として山本氏は次のように指摘している。「出資金と分賦金を必要とする商業組合は、経営の苦しい小売商がなかなか参加できなかったのに対して、従来同業組合に依拠していた問屋、卸売商は、同業組合から商業組合への政策転換に積極的に対応していったものと思われる。」(前掲論文、242頁。)

17) 商工事務官門司正信、前掲論文、16頁。



しい制限を受けることになるのである。

組合の営業統制事業は原則として組合の自治的統制に委ねられたが、統制事業は「商業組合定款ノ定ムル所ニ依リ組合員ノ営業ニ関スル統制ヲ行フ場合ニ於テハ之ニ関スル規定ヲ定メ行政官庁ノ許可ヲ受クベシ其ノ規定ヲ変更セントスル場合亦同ジ」(第7条)と定められたように、行政官庁の許可が必要であった。この規定は、1938(昭和13)年の改正法によって、「商業組合前条ノ規定ニ基キ販売価格、販売数量其ノ他命令ノ定ムル事項ニ付決定ヲ為シタルトキハ遅滞ナク之ヲ行政官庁ニ届出ッヘシ、行政官庁必要アリト認ムルトキハ前項ノ決定ノ変更又ハ取消ヲ為スコトヲ得」(第7条ノ1)と改定され、政府は必要のある場合、決定の変更又は取消を命じることができるなど強化されるのである。

組合による営業統制は、行政官庁の許可とともに実際上の運用においても厳しい枠がはめられていた。価格協定は、1933(昭和8)年8月の「商業組合及同联合会ノ取扱方ニ関スル依命通牒」で「価格協定ヲ行ハントスル組合ニ在リテハ成ルベク(イ)組合ニ価格協定委員ヲ置キ總會ニ於テ之ヲ選任スルコト(ロ)価格協定委員ニハ組合員ノ外学識経験アルモノヲ加フルコト(ハ)協定価格ハ価格委員ノ決定ニ依ルコト(ニ)協定価格ハ公正ニ決定シ物価ノ変動ニ応ジテ之ヲ変更スルコト」など厳しい制限が課されていた<sup>18)</sup>。また、価格協定以外の営業統制についても「営業統制を為す組合は価格協定の場合のみならず、営業方法の協定、営業時間の協定其ノ他検査に関する協定等あらゆる協定に付き組合に営業統制委員会を設置せしめ、これにより審議決定せしめる」<sup>19)</sup>方針が採られたのである。

商業組合は任意加入制であったため、その統制を無視し脱退して統制を乱すものには効果がなかった。そのため、商業組合法第9条では「営業上ノ幣害ヲ予防シ又ハ矯正スル為ニ必要ト認ムルトキハ行政官庁ハ商業組合ノ組合員又ハ其ノ組合員ニ非スシテ其ノ組合ノ地域内ニ於テ組合員タル資格ヲ有ス

18) 商工省商務課川上為治「商業組合の営業統制事業に就いて(上)」『商業組合』商業組合中央会、第2巻第7号、昭和11年、62頁。

ル者ニ対シ其ノ組織ノ統制ニ従フベキコトヲ命ズルコトヲ得」と規定し、政府が必要と認めた場合には、組合員だけでなく地区有資格者全員に対して組合の統制に従うように命令を出すことが出来ることになっていた。この統制命令が発動されると、実質的には強制加入と同様の効果をもたらすことが出来るのである。しかし、政府は「この統制命令は重要な国家権力の発動であるため、商工省では慎重を期するため仲々その発動を見るに至らず、且假に発令を見るにしても相当期間を要した」<sup>20)</sup> ように、第9条の発動には極めて慎重であった。

政府が営業統制、特に価格統制についてこのような姿勢を示したのは、商業組合の価格統制も同業組合の場合と同様に価格騰貴につながる恐れがあるとみたのである。商業組合は、中小商業の振興策を意図したものであったが、他面、産業組合と同様に流通機構の合理化という政策意図も含まれていたといえる。この点について、平野常治氏は、「商業組合の社会的機能は少なくとも配給機能に関する限り、産業組合と同一である。即ち商品の購買、販売、その他の配給機能を共同化し、集中化し、統制化し、従って大量配給によって配給費を節約し、配給過程を簡単化し、結局配給機構を合理化する点に於て、商業組合は産業組合—特に購買組合及び販売組合—と全く同一の社会的機能を遂行するものである。」<sup>21)</sup> と評価していた。平野氏と同様に谷口吉彦氏も商業組合の流通合理化に果す役割を評価し、次のように述べている<sup>22)</sup>。

「産業組合と商業組合とは、何れも組合的集中形態の組織と組合的統制の方法によって、社会の配給組織を合理化せんとするものである。前者は小農生産者を中心とする農業恐慌を打開せんとし、後者は小売配給者を中心

19) 商工省商務課川上為治「商業組合の統制事業に就いて(中)」『商業組合』商業組合中央会、53頁。

20) 井上・土屋、前掲書、124頁。第9条の発動状況については、山本景英、前掲論文、227-228頁を参照されたい。

21) 平野常治、前掲書、456頁。

22) 谷口吉彦『配給組織論』千倉書房、昭和10年、475-478頁。

とする販売恐慌を打開せんとし、2つの組合組織は全く何れも共通の経済的意義を有している。……産業組織は配給の一半たる蒐集機能を最も能率的に発揮しうる組織であり、商業組合は他の一半たる分配機能を能率的に果しうる組織であるから、この2つの組合組織が前後に連結することは、社会の配給組織の全体を合理化ならしむるものである。現実の事実も、恐らくこの方向に向って発展するであろうし、また国家の政策としても、この方向への発展を助長することが最も望ましい政策である。」

産業組合による流通合理化政策は、明治末期から大正期にかけて農産物の流通機構の合理化の中で推進されてきたものであった。商業組合は、産業組合と同様に組合組織による流通機構の合理化政策の中で構想されたものであったといえる。それは、戦前の流通政策にみられる国家による流通機構の再編成の一環でもあった。そのため、商業組合は、戦時統制経済が進展する中で、配給統制の担い手との役割が重視され、「国策代行機関たる任務」<sup>23)</sup>を負わされることになるのである。

### 中小商業と反産運動

商業組合法は、「政治的に観れば、近年地方には産業組合の援助、進出が目覚しく、大都市では百貨店や消費組合、公私の市場の販売高が益増加するため、中小商人に対しては低利資金の融通など外、殆ど見るべき施設がないため、当業者の産業組合（や百貨店）反対運動の鎮静策として之を制定したものと見得るのである。」<sup>24)</sup>とした側面も持っていた。

商業組合法は、1932（昭和7）年の第63臨時議会に、政府が時局匡救策として提案したものであった。この臨時議会では、同年5月に勃発した5・15事件を契機に農村の救済が重大な政治問題となっていた。政府は、農村の疲弊を救うため、産業組合を主体とする農村経済更正運動を推進し、産業組合

23) 向井鹿松『日本商業政策』千倉書房、昭和13年、359頁。

24) 小林行昌『改定内外商業政策』丸善、昭和17年、138-139頁。

中央会も、このような政府の方針に即応して「産業組合拡充5カ年計画」を作成することになるのである<sup>25)</sup>。

産業組合は、1900（明治33）年9月に制定された産業組合法によって設置された協同組合であった。当初の組合事業の中心は、信用組合に置かれていたが、やがて農産物の共同出荷、肥料・農器具、生活用品等の共同購入を事業とする販売、購買組合の設置に向けられ、大正中期以降、産業組合の組織規模は急速に拡大した。また、主要な事業ごとの県連合会は、1923（大正12）年の全国購買組合連合会の結成に始り、1931（昭和6）年の全国米穀購買組合連合会の設立によってほぼ出揃い、産業組合の組織は一応の整備をみていたのである。

産業組合による共同購入、共同販売事業の拡大は、特に肥料、米穀、野菜果物、生糸、農器具、油、砂糖、文具及び薬品等の卸売業者、小売業者に大きな影響を与え、不況に苦しむ中小商業者は、各地で産業組合反対運動（反産運動）を展開していたのである。商業組合法の制定は、反産運動の緩和策としての政治的意味合いを持っていたのである。

反産運動は、産業組合の発生とともに古くからあったが、組織的な反産運動が起ったのは、1929（昭和4）年長野商工会議所が主催した北本州商工会議所連合会が「購買組合の違法行為取締要望に関する件」を決議し、日本商工会議所に提出したのが始りといわれている。その後、1930（昭和5）年に「配給肥料助成規則」が公布され、産業組合を中心とする肥料配給事業助成計画が樹立されるに伴い、肥料商を中心とした反産運動の火の手が燃え上がり、全国各地の反産運動は、次第に日本商工会議所を中心に統一され、組織化されていったのである<sup>26)</sup>。

---

25) 農村経済更正運動については、産業組合史編纂会『産業組合発達史（第3巻）』第3章、産業組合拡充5カ年計画については、『産業組合発達史（第4巻）』第1章を参照。

26) 反産運動については膨大な資料が残されているが、産業組合側からの資料は、前掲、（第4巻）、小売商側の資料には、公開経営指導協会、前掲書（第1巻、戦前編）などがある。

産業組合には、各種の免税、低利資金の融通、補助金の交付等の特典が与えられていた。初期の反産運動は、購買会や消費組合等の違法行為の取締や事業の制限を要望するに止まっていたが、1932（昭和7）年に入ると、第63臨時議会に産業組合に対する特典の廃止ならびに取締及び課税に関する陳情、質問、建議書が提出されるなど政治的問題に発展するのである<sup>27)</sup>。

しかし、政府は、激しい反産運動にもかかわらず、産業組合拡充強化策をゆるめることはなかった。産業組合は、1925（大正14）年3月、農商務省が農林省と商工省に分離して以来、農林省の管轄となった。農林省は、経済更正部を設置し、産業組合は、経済更正部の所轄のもとで「完全に政府の機関に編制替えられ、実質的に政府機関の外局を形成するに至り、国家政策の担当者、農村政策の具体化機関たる役割」<sup>28)</sup>を担わされていたのである。このため、反産運動は、政府当局側から見れば、産業組合育成政策そのものの反対運動と捉えられたのである。参考までに農林省（経済更正部）の考え方を紹介しておこう<sup>29)</sup>。

「反産運動者の主張は一つもとりあげることはできない。ことに農山漁村は、農林水産物の生産地であり、農林水産物の生産が低廉に確保されることが、日本の国民経済を安定せしむる唯一の方策である。また農山漁村は、

27) 第63臨時議会では、陳情は採択、建議書は握りつぶされた。第64議会では、この問題が衆議院・貴族院で取上げられたが、政府側の見解は次のようなものであった。産業組合に対する免税は、組合が中小産者の相互組織による非営利団体であることから当然である。しかも免税は産業組合に限られる訳でもなく、工業組合、商業組合も同様である。その他の産業組合に対する特典は、例えば全購聯の補助のごときは政府の肥料政策遂行のためである。産業組合に対しては行政官庁が厳重な監督をしているので実際にはなんら支障が生じていない。宇原義豊『産業組合と反産運動』経営研究社、昭和9年を参照。

28) 向井鹿松、前掲書（日本商業政策）、77頁。向井氏は、「協同組合本来の理想たる組合自治の発現は我国の産業組合運動に於ては全くその影を没し、産業組合は完全に政府の機関に編制替えられ、実質的に政府機関の外局を形成するに至り、国家政策の担当者、農村救済策の担当者として重要な柱となっていたからである。」

29) 農林大臣官房編『農林行政史』昭和32年、1317-1330頁、第64回議会衆議院、貴族院での農林大臣の答弁も同じ趣旨であった。

健全なる思想の源泉である。ゆえに農山漁村の健全なる発達を期することは絶対に必要である。産業組合はこの必要なる農山漁村の発達上欠くべからざる機関である。ゆえに産業組合はあくまでも発展させていかなければならない。」

反産運動は、1933（昭和8）年に入ると、それまでの業種別運動から連合運動に発展し、同年11月に日本商工会議所を中心に「全日本商権擁護連盟」が結成されたのである。全日本商権擁護連盟は、同年11月24日日比谷公会堂において全日本商権擁護連盟全国大会を開催し、「商権擁護ニ関スル宣言」と「商権擁護ニ関スル決議」を採択し、首相、農林大臣、商工大臣その他の関係大臣に決議文を提出したのである。またこの日を商権擁護デーとして、全国各地で大会が開かれ、同じ決議文を各地方長官に提出するなど、産業組合との直接対決を明確にするのである。「商権擁護ニ関スル決議」は、次のような内容を持っていた<sup>30)</sup>。

1. 購買組合販売組合ノ事業ニ官権ノ関興ヲ厳禁スルコト。
2. 購買組合販売組合ニ対スル国費及地方費ノ補給ヲ廃止スルコト。
3. 購買組合販売組合ニ対スル各種免税ノ特典ヲ撤廃スルコト。
4. 購買組合販売組合ノ違法行為脱法行為ノ取締ヲ励行スルコト。
5. 其ノ他購買組合販売組合ニ対スル保護助成ノ特典ヲ撤廃シ営業者ト均等ノ待遇ヲ為スコト。

このような全日本商権擁護連盟の動きに対して、産業組合側は、当初、比較的冷静な態度で対処していたが、1933（昭和8）年12月に「全国農村産業組合協会」を結成し、反産運動への反対運動を強めていくことになる。産業組合側は、反産運動をどのように捉えていたのであろうか。産業組合中央会編『昭和9年用産業組合金鑑』には、次のように反産運動に対する見解の要

30) 通商産業省編、前掲書（内国商業）196-197頁。

旨が示されていた<sup>31)</sup>。少し引用が長くなるが紹介しておこう。

「産業組合運動が弱少生産者、消費者としての農民、勤労階級の流通過程の合理化運動たる限り、此の運動の発展が中小商業者の脅威となることは勿論である。……殊に直接産業組合の圧迫を蒙らずとするも、産業組合による取引が基準となって中間商人が従来 of 如き暴利を得ることが出来なくなって来た事實は、今日の産業組合の購買、販売の現実の取扱高以上に彼等の脅威となっていることは事實である。然し乍ら現在の我が国の産業組合の勢力は未だ決して中小商工業者の悲境の深淵に沈淪せしめ、立つ能はざるに至らしめる程、強力なものとはなっていない。……

中小商工業者の窮乏は恐慌の嵐と、この嵐を突破せんとする独占資本の必死の努力の結果に外ならない。独占資本の恐慌対策は、産業の合理化特に外部的或は産業統制なる形に於て、中間商業資本の介在を排除し、或は商品価格の強制的決定によりて商業に於ける利潤率を収奪する。或は百貨店を標本とする大小売経営によりて、弱小小売業者、弱小工業者、問屋等をも圧迫する。特に生産部面に於ける活動領域の減少或は停滞は、従来放置せられたる商業部面への大資本の活躍を誘ふ。或は又恐慌の所産としての失業群の激増は、中小商工業者の増加を来し、これ等の半失業的存在は著しく従来 of 中小商工業者を圧迫する。かような事情の下に於て中小商工業者が著しき困難に直面せざるを得ないのは当然である。……かかる現実を外に、中小商工業者が一途に反産運動に熱狂していることはそれ自身効果のないことであるばかりでなく、農民、労働者に対立することによりて、禍根を将来に残すものと言ふ可きであって、此等は恐慌に於て最大の犠牲を要求されつつある共通の層であることが、自覚されなければならない。」

反産運動と反「反産運動」との間の争いが激化するなかで、商工省臨時合

31) 産業組合史編纂会、前掲書（第4巻）、441-442頁。

理局内に設けられた販売管理委員会は、産業組合と商工業者との共存共栄の途を講ずるべきであるとする見解を示したが、農林省は、軍部が産業組合の組織拡充策に積極的支持を与えたこともあって<sup>32)</sup>、産業組合強化育成策をゆるめることはなかった。商工省も中小商業の振興を図る立場から農林省と微妙な差はあったが、1933（昭和8）年12月の省議で次のような反産運動に対する商工省の態度を決定したのである<sup>33)</sup>。

1. 産業組合に対しては社会改良主義的立場において助成方針を取ることとし、今直ちに特権、すなわち補助金等を廃止し、あるいは課税することには反対する。
2. しかし配給機関としての中間商人の経済機能を見捨てることとき産業組合には反対する。
3. 殊に産業組合の員外販売のごとき違法行為は、中小商業者を不当に圧迫し、産業組合の精神に背反するものとして嚴重に取締。
4. 中小商業者自体の配給組織の合理化を計る。すなわち小売業者の自治的な小売市場を助成し、中央卸売市場と連関せしめ、小売価格の合理化を計る。商業組合制度を普及発達せしめて共同購入による原価安を計り、販売購入両方面における合理的経営によって中小商業者の自力的更生を計らしめる。

商工省の態度は、わずかに員外販売の取り締まりと商業組合の普及発達による中小商業者の自力更正を提唱したものにすぎなかった。商工省の根本方針は、産業組合に対抗しうるように商業組合を強化していくことにあった。そのため、1935（昭和10）年6月に全国統轄機関として商業組合中央会を設立するのである。

反産運動は、1937（昭和12）年7月の支那事変の勃発に伴って、国内で対

32) 向井鹿松『産業組合経営論』東洋出版社、昭和9年、544頁。

33) 通商産業省編、前掲書（国内商業）、197-198頁。



立を続けることは好ましくないとする政府の方針のもとに、同年9月、農林省、商工省の斡旋によって、一応の收拾をみることになる。

反産運動は、まず肥料商によって開始され、しだいに他の商業部門に波及し、理髪組合や医師会を巻き込んだ全国的な運動となったが、反産運動の本質は、どこにあったのであろうか。「反産運動」という言葉について、中小小売業者は、それは「産業組合側が、意図的に名付けたもの」であって、問題の本質をそらした「巧に仕組まれた政治的な言葉」であったとして、次のように捉えている<sup>34)</sup>。

「この運動は『反産運動』という、産業組合側からの意図的なネーミングによって問題の本質がねじまげられたが、小売業者側からは、産組法の購買組合以外の消費組合、購買部を含めた流通組織との対立であり、史上たびたび現れてくる『商人排除キャンペーン』に対する反撃であり、さらには生産財流通を含めた商権擁護の運動であったわけである。」

反産運動は、中小小売業者側が主張したように、産業組合に与えられた各種の特典・保護を撤廃し、産業組合と商業者が自由で対等な競争を求めた「商権擁護の運動」であったといえる<sup>35)</sup>。それと同時に、産業組合主義に見られた「中間商人排除」というスローガンに危機感をもち、明治末期以降、政府が推進してきた組合組織を中心とする流通機構の再編成政策が商業全体のあり方に対する重大な挑戦であり、商人排除へ進むものと受け止められたのである<sup>36)</sup>。

産業組合と商権擁護連盟の対立は、その後、戦時中の消費物資の配分をめぐって再び対立することになるが、反産運動に見られた対立の構図は、戦後の生協・購買会と中小小売業者との対立へと引継がれていくことになるので

34) 公開経営指導協会編『小売運動史 第1巻 戦前編』昭和58年、268-269頁、313頁。

35) 商工省販売管理委員であった宇原義豊氏も「宣しく、組合も商工業者も同様の保護の下に、対等の競争を遣して呉れといふ事が産業組合に対する反対運動の主眼である」(前掲書、41頁)と述べているように、同様の認識を示していた。

ある。

## 中小商業と百貨店法

反産運動とともに反百貨店運動も全国的な運動となっていた。反百貨店運動、いわゆる中小小売商と百貨店との紛争が社会的な問題となってくるのは、百貨店の大衆化が進展する1923（大正12）年の関東大震災以降のことであった。関東大震災を契機に百貨店は、それまでの上、中階層の顧客に対する高級品の品揃に加えて実用品、日用品をも取扱うことになるのである。

第一次世界大戦後の不況期は、百貨店にも打撃を与えたが、百貨店の大衆化、店舗の新設・拡張、都市周辺部における電鉄会社経営のターミナル百貨店の新規参入、地方都市での百貨店化など全体としては百貨店の発展期でもあった<sup>37)</sup>。百貨店の発展は、同時に百貨店相互間の競争の激化をもたらした。百貨店間の競争は、店舗の新增設だけでなく、出張販売、夜間営業、廉売、乱売、自動車による無料送迎、無料配達区域の拡張、各種の催しなど価格、サービス等においても激化した。こうした競争の激化は、百貨店と競合する中小小売商に対して深刻な影響を与え、百貨店との対立を深めていったので

---

36) 日本小売業経営史編集委員会編『日本小売経営史』公開経営指導協会、昭和42年、230頁。商人排除の考え方に対して、平井泰太郎氏は「商業主義排除と云ふ場合、営利主義排除と云ふことと混同してはならない」（『商業組合と産業組合』産業組合問題研究会編『産業組合問題研究会報告書』御茶の水書房、1988年、21頁。）と商業機構の持つ機能を正当に評価することを求め、向井鹿松氏は、中間商人排除の思想と産業組合の活動について、次のように指摘している。「生産者と消費者との間にある無用の中間機関-商業-を排除することを以て協同組合の利益と主張するものが多い。けれども購買組合、販売組合、それ自体が商業でもあるから、組合自からが無用の中間機関を作って居て之を排除するという矛盾におちいる。かくて彼等の意味するものは、中間機関の排除ではなく、商人、而も小売商とか仲買商とか買出仲買人と云ふ中小商人の排除である。人道主義によって唱導せられる組合が、今は他の種類の経済弱者を排除し之によって代らんとすることは皮肉である」。（前掲書、68頁。）

37) 戦前の百貨店の発展については、松田慎三『新訂デパートメントストア』日本評論社、昭和13年を参照されたい。向井鹿松氏は、戦前のわが国の百貨店の発展段階を(1)資本充実時代（明治44年—大正8年）、(2)発展時代（大正8年—12年）、(3)普及時代（大正12年—昭和7年）の三段階に区分している（『百貨店の過去現在未来』同文館、昭和16年）。

ある。

反百貨店運動の発端は、震災後まもなく1925（大正14）年、松坂屋の呉服雑貨の大廉売に対して、東京・下谷竹町の商店街の竹盛会が中心となって開催された呉服モスリン商百貨店反対大会であったといわれている。この大会での申し合せと決議は、(1)百貨店商品の不買運動、(2)百貨店の商品券を取扱わざること、(3)百貨店の食堂廃止、(4)百貨店の送迎自動車廃止などであった<sup>38)</sup>。その後、1928（昭和3）年、日本橋人形通りの商誠会が東京市内の主要商店会を糾合し、東京小売商連合会を組織し、(1)百貨店の商品券制度の廃止、(2)出張販売の禁止、(3)百貨店税の創設、(4)囤販売の禁止などをスローガンに掲げ、政府ならびに東京市当局に陳情を行なうなどの動きが見られたのである<sup>39)</sup>。

これらのスローガンは、その後の反百貨店運動の主要部分となっていくが、反百貨店運動を全国的運動に発展させた要因の一つは、百貨店の出張販売であった。百貨店は、新增設と並んで中小都市へのお出張販売を盛んに行なった。百貨店のお出張販売は、明治時代から行なわれていたが、初期のお出張販売は宣伝的な意味合を持ったもので、取扱商品も高級呉服類を中心としたものであった。しかし、関東大震災後は、呉服だけでなく洋品、雑貨、小間物、食料品に至るまで取扱商品を拡大し、中小都市の中小小売商に影響を与えたのである。出張販売は、昭和恐慌の中でますます頻繁に行なわれ、中小都市の中小小売商に与える影響がより深刻化することになるのである。

百貨店のお出張販売の影響を受けた中小小売商は、会場附近での購買者の監視、出張販売広告の新聞折込の拒否、出張販売会場の拒否運動など様々な形で対抗し、さらに商工会、商工会議所、市町・県庁さらには商工省、内務省などに陳情を行なうなど「地方中小商人の反対は、まさに明治・大正・昭和に亘る商人一揆とも云ふべき観を呈し」<sup>40)</sup>反百貨店運動は全国的規模に拡大

38) 渡辺玄「最近に於ける我国小売商の動向」立教大学販売広告研究会『小売商更正策』東洋経済新報社、昭和9年、206頁。

39) 向井鹿松、前掲書（百貨店の過去現在未来）、177頁。

40) 堀新一『百貨店問題の研究』有斐閣、昭和12年

することになるのである。

反百貨店運動は、当初は不買運動、百貨店の同業組合加入運動、商品券撤廃運動、出張販売・囿廉売の禁止など百貨店の特定の営業活動に対する個別的抗争であったが、やがて百貨店の新設拡張の許可制を含めた百貨店の営業活動を直接規制する百貨店法の制定運動へと発展することになるのである<sup>41)</sup>。

反百貨店運動が最初に表面化するのには、同業組合への加入問題であった。同業組合は、重要物産同業組合法第4条で「同業組合設置ノ地域内ニ於テ組合員ト同一ノ業ヲ営ム者ハ其組合ニ加入スヘシ、但シ営業上特別ノ状況ニ依リ主務大臣ニ於テ加入ノ必要ナシト認ムル者ハコノ限リニ在ラズ」の規定により主務大臣が例外を認めた者を除き、同業者の全員が加入しなければならなかった。中小小売商は、この強制加入制を盾に店舗の大型化、取扱品目の多様化を進める百貨店を同業組合に加入させ、組合規約によって百貨店の営業活動を規制しようとしたのである。

同業組合への加入をめぐる争いは、1910（明治43）年、東京靴同業組合が三越に対して組合への加入を要請し、三越側がこれに応じなかったため、三越を同業組合法違反として告訴することから始った。裁判の結果、三越側の敗訴となり罰金刑が課せられた<sup>42)</sup>。しかし、百貨店側は同業組合規約による営業統制を恐れて、「単なる罰金刑ならば、罰金を払った方が営業にとって有利と判断し、同業組合に加入しなければ営業が認められない特殊の品目—例えば書籍、茶、蓄音機等を例外としてその他の品目についてはほとんど同

41) 戦前の百貨店法についての研究には、中西寅雄編『百貨店法に関する研究』同文館、昭和13年がある。最近では、鈴木安昭『昭和初期の小売商問題』日本経済新聞、昭和55年、渡辺善次郎「小売業と法規制—百貨店法との歴史研究—」『大規模小売業と地域社会』流通産業研究所、1980年、山本景英「昭和初期における中小小売商の窮迫と反百貨店運動（上・下）」『国学院経済学』第28巻第1号、第28巻第2号などがある。

42) この時の裁判所の見解は、「種々の商品を陳列販売し、斬新、新機軸の商法をデパートメント・ストア—という名称をつけるのはよいが、靴も販売しているのだから靴販売業ともいわなければならない」としたものであった。公開経営指導協会編、前掲書（戦前編）108-112頁。

業組合に加入」<sup>43)</sup> せず、また「取扱品目ごとに多数の同業組合に加入しなければならないとすれば、手続が繁雑になるだけでなく、同業組合ごとに異なった規制を受けることになり、百貨店としての統一的な営業政策がとれなくなる」<sup>44)</sup> として、第4条の但書「営業上特別ノ状況ニ依リ主務大臣ニ於テ加入ノ必要ナシト認ムル者ハ此ノ限リニ在ラズ」の適用による強制加入の適応除外を要請し、さらに1927（昭和2）年10月に百貨店だけ独立した同業組合を作ることを計画し、その許可を東京都知事に申請するのである。この問題をめぐって商工省は、その取扱に苦慮するが、「百貨店同業組合の設立許可の可否については結論を保留」<sup>45)</sup> し、百貨店の特殊性を考慮する立場から同年12月に6大都市の百貨店に対して第4条の但書にある強制加入の適応除外を認可するのである。この結果、1928（昭和3）年6月、まず三越、白木屋に対して同業組合からの脱退を許可するのである。

この措置に対して中小小売商団体はいっせいに反発し、なかでも東京実業組合連合会は商工省を相手どり行政訴訟を起こした。しかし、商工省は「この行政訴訟については同業組合法に別段の規定がないほか、行政訴訟法にも適応条項がなく、営業権の拒否とみることができないで、行政訴訟権はなし」<sup>46)</sup> として却下するのである。このように同業組合加入問題は、いわゆる同業組合のなかに百貨店をとりこみ組合規約によって百貨店の営業活動を規制しようとした運動は、百貨店側に有利な解決に終わったのである。

当時の政府は、どのような考え方でこのような行政方針をとったのであろうか。この点について、商工省商務長官であった副嶋千八氏は、百貨店の役割について次のように述べている<sup>47)</sup>。

43) 山本景英、前掲論文（下）133頁。

44) 通商産業省編、前掲書（国内商業）、168頁。

45) 山本景英、前掲論文（下）、134頁。

46) 通商産業省編、前掲書（国内商業）、168頁、東京実業組合連合会の反対理由は次のようなものであった。「小売商のなかにも異種の商品を取扱っているために複数の同業組合への加入を余儀なくされているものがある。百貨店が同業組合を脱退できるならば、小売業でも複数の組合に加入している者に対して脱退を認めるべきである。商工当局は、従来百貨店の脱退申請を認めなかったにもかかわらず、この段階にきて百貨店の特殊的地位を認めるにいたった理由が不明である。」

「百貨店が安売りをすると云ふことはまた其の経営方式から見て当然な次第であって、小売商人に依る場合よりも中間商人の手を介することが少ないから手数料も安く済む。大組織だから品物の仕入にも便宜が得られる訳で、つまり百貨店は販売組織として一つの理想を実現したものと云える。だから社会政策的に見て、百貨店の援けるのは誠に当然のことであり、斯くの如き問題が二十年近くも懸案にあっていと云ふことが、寧ろ不思議とせらるべきである。……商人数をなるべく少なくし、生産者と消費者との関係が出来ただけ直接的になる方が経済的である。つまり商業は寧ろ大組織にして数は少ない方が、品物を安くする所以となる。……中小商業者の保護と云ふのは社会政策としての以外の意味を持ち得ない。」

副嶋氏の見解は、中間商人排除、いわゆる「生産者から直接消費者へ」という政策観を反映したものであり、「組合規約の強制でその特徴たる百貨店の総合経営を破壊するを免れぬのであって消費経済上より見てもその健全なる発達により中間商人の過多に失する現状を改善することは極めて必要のことである」<sup>48)</sup>とした当時の政策方針を示したものであったといえる。

同業組合への加入問題は、百貨店法制定の際にも取上げられた。当初の百貨店法案には同業組合への強制加入の規定が盛り込まれていたが、最終案では「百貨店ニ一々同業組合ニ加入スルコトヲ強制スルコトハ余リ苛酷デアルト云フ見地カラ、同業組合ニ加入シナクテモ宜シイト云フ行政方針ヲ従来モ執ッテ居リマスノデ、本案ニ於キマシテモ其ノ従来の方針ヲ踏襲致シマシテ、同業組合加入ノ強制ハ致サヌコトニ致シタ次第デゴザオマス」<sup>49)</sup>を理由にこの規定は除かれたのである。このように同業組合加入問題に対する政府の行政方針の根幹には、百貨店の発展が物価政策上からも有効であるとした考え方が含まれていたといえる。

同業組合への強制加入に失敗した反百貨店運動は、1929（昭和4）年に入

47) 日本商工会議所『百貨店対小売商問題に関する資料』昭和10年、105頁。

48) 通商産業省編、前掲書（国内商業）、169頁。

49) 日本百貨店商業組合『第70・71議会政府当局答弁集』昭和12年、114頁。

ると、今度は百貨店の不当廉売と商品券撤廃に向けられることになる。同年5月、東京呉服太物商同業組合が百貨店の不当廉売と商品券乱売に反対の決議を行ない、その解決を東京商工会議所に要請した。東京商工会議所は、不当廉売については「何を以て不当廉売と見るかの基準が明らかでない」<sup>50)</sup>という理由から審議の対象からはずし、商品券問題に限定して審議することになった。

東京商工会議所は、審議の結果、1929（昭和4）年6月「商品券発行禁止に関する建議」をまとめ商工大臣に提出した。この建議に力を得た東京呉服太物同業商組合は、同じく東京の酒類、砂糖、小間物、洋服等の同業組合および小売商団体を発起人として、同年11月に「百貨店商品券撤廃期成同盟」を結成し、活発な運動を開始した。こうした動きの中で東京府商工課は、1931（昭和6）年5月に小売商自身の自覚と経営改善、百貨店進出圧迫の阻止をスローガンに府下の商店会を招集し「東京府商店会連盟」を結成するのである。この東京府商店会連盟が反百貨店運動の中心母体となるのである。

東京を中心に起った商品券撤廃運動は、次第に地方にも広がり、また1931（昭和6）年6月に関東12都市市長会議で出張販売に対する課税法の制定を求める建議案が決議されるなど反百貨店運動は全国的な広がりを見せ、1932（昭和7）年にはそれが最高潮に達するのである。こうした状況の中で反百貨店運動は、政府、関係官庁、議会、政党に対して百貨店の規制を求めるなど次第に政治的色を帯びてくるのである。その直接の契機となったのは、この年に起った5・15事件である。当時中外商業新報社の渡辺玄氏は、5・15事件を契機に百貨店運動に対する政府の態度が一変したと次のように述べている<sup>51)</sup>。

「概事件は大いにこれら小売商の人心を刺激し、百貨店に反対することは当然の権利とさえ考ふるに至らしめたのである。犬養内閣倒れ、斎藤内閣起るに当たって第一次臨時議会に商工大臣が一議員の質問に対して、

50) 中西寅雄、前掲書、98頁。

51) 渡辺玄、前掲論文、212-213頁。

『小売商現下の実情に鑑み何等かの方策を行なわなければならないと思っている。』との答弁は、一層小売商の気分を刺激し、ここに政府の小売商救済並に小売商救済を目的としての百貨店の進出阻止の空気が、一般小売商の間に濃厚となり、単なる社会問題としての小売商の対百貨店運動は、ここにいよいよ政治問題化し、問題は、百貨店当事者から政府並に政治家へと移動するに至った。」

5・15事件後の社会不安のなかで、東京商工会議所は、百貨店の過度の競争並びに営業の自制を勧告し、各政党も百貨店法の制定による問題の解決を迫り、世論も社会政策的立場から百貨店法の制定を支持するなど百貨店問題は多分に政治的色彩を帯びた社会問題となってくるのである。こうした中で商工省は、これまでの政策方針を転換し、百貨店法を臨時議会に提出すべく検討を行なった<sup>52)</sup>が、新聞紙上に商工省案が発表され<sup>53)</sup>、百貨店法の制定に弾みをつけることになるのである。

このような事態の中で百貨店側（百貨店協会）は、百貨店相互の自制協定によって営業統制を行なうので百貨店法の制定を見合せてほしいと要望し、

52) この政策転換について渡辺氏は次のように指摘している。「第一次臨時議会における、商工大臣の答弁によって商工省内における当局者の小売商に対する態度は一変した。即ち従来は経済政策的見地にのみ立脚して進歩せる百貨店が発展し、遅れたる小売商が没落するのは自然の現象で、当局の如何ともすべからざる問題である。然るに遅れたる組織の古い小売商を救ひ、進んだ組織の新しい百貨店を壓へることは出来ないといふのであった。ところが前記大臣の答弁は、この考えを一変して社会政策的見地からして、遅れたる小売商を放任することは大きな社会問題を生ずる恐れがある、故にこの際進んだ百貨店を一時壓へ、遅れたる小売商を救済する必要があるとなし、秘かに百貨店を壓へるべき百貨店法の立案を急いだのである。」（上記、213-214頁。）

53) この商工省案の内容は、東京朝日新聞（7月26日号）で次のように報じられた。  
1. 百貨店の店は新設に対し許可制度を採用すること、2. 不当廉売や不当競争の取締、3. 百貨店の地方出張販売の取締、4. 商品券の対する制限取締。

当時、新聞紙上で発表された商工省案は、商工省が本当に作成したものかどうかについての疑問が出されていた。この疑問に対して、小林行昌氏は次のように指摘している。「商工省の当局者は商工省で作成して発表したものでなく、単に事務当局一私案か何かが、偶然新聞紙上に現れたものだ、といふているそうであるが事實は商工省案と見てよからう。」（『百貨店法案の検討』『早稲田商学』第12巻第2号、昭和11年、247頁。）



商工省内にも一部の反対があったため、百貨店協会は、商工省との協議を経て1932（昭和7）年8月11日に自制協定を発表するのである。自制協定の内容は次のようなものであった<sup>54)</sup>。

「現下ノ深刻ナル不況ニ当リ百貨店事業モ亦甚大ナル影響ヲ蒙リ経営容易ナラザルモノアリト雖目下一般小売業界ノ実状ニ鑑ミ慎重協議ノ結果左ニ列挙スル事項ヲ実行スベキコトヲ協定ス

1. 出張売出行ハザルコトトス
2. 商品券ニ付テハ当局ノ指図ニ依リ供託等適當ナル措置ヲ講ズルコトトス
3. 支店分店ノ新設ハ当分ノ内之ヲ行ハザルコトトス但シ目下建設準備中ノモノニ就テハ之ヲ商工省ヘ具申シ諒承ヲ受クルモノトス
4. 所謂囤政策ノ如キ廉売方法ヲ採ザルコトトス
5. 過当ナルサービスニ依ル顧客誘致ノ方法ヲ採ラザルコトトス
6. 無料配達区域ハ東京ニ於テハ最近之ヲ整理縮少セリ関西ニ於テモ近ク之ヲ縮少スルコトトス
7. 毎月一斎ニ三日間ノ休業ヲ行フコトトス、但シ中元、歳暮並ニ誓文払売出期間中ハ之ヲ除ク
8. 商業組合法制定アリタルトキハ百貨店商業組合ヲ設立シ法規ニ拠ル統制ヲ行フコトトス

この自制協定について、三越の北田内蔵司氏は「具体的自制については相当議論があったが、小売商の希望せらるる点に付き商工省の指示もあったので、非常なる犠牲を覚悟して協定の上、自制声明を8月11月発表したものである」<sup>55)</sup> とその経緯を語っている。自制協定は、商工省と百貨店協会の協議

54) 通商産業省編、前掲書（内国商業）、200-201頁。

55) 日本商工会議所、前掲資料、120頁。

にもとづき百貨店法の議会提出を阻止する目的を持っていた。それと共に「此等の協定は、たとえ外部的強制に基づくものとは言え、百貨店自体に於ては、一種のカルテル的統制を行ひ、其経営を合理化するに役立てたものと見る事ができる」<sup>56)</sup>とした見方があったように、百貨店相互間の過当競争を回避しようとしたものであった。

商工省は、百貨店協会の自制協定によって百貨店法の提出を見送り、百貨店の自制協定の遵守を監督するため百貨店委員会を設置し、商品券取締法案だけを議会に提出するのである。商工省が百貨店法案の議会提出を簡単に引っ込めたのは、百貨店法の作成の意図が多分に議会对策と百貨店側の自制協定を引出す政策的な意味合いを持っていたことにもよるが、百貨店商業組合を設立させ、これによって百貨店問題が解決できると判断したことによって<sup>57)</sup>。商品券取締法案は、1932（昭和7）年9月に「商品券取締法」として公布され、反百貨店運動の焦点の一つであった商品券問題は一応の解決を見るのである。

百貨店の自制協定は、1932（昭和8）年10月1日から実施され、百貨店協会は、商業組合法に基づき日本百貨店商業組合に改組され、自制協定が実行されることになった。しかし、百貨店の自制協定と日本百貨店商業組合の運営には、いくつかの問題を抱えていた。問題点の一つは、自制協定の第3項の但書きの取扱であった。百貨店各社は、規制を予想して駆込み出店の計画を持っていた。この“駆込み出店”に対して商工省は、自制協定以前に計画を進めていたものについては例外として新設を認めたのである。このような商工省の措置は、中小小売商の政府に対する不信を高める誘因となった。

もう一つの問題は、アウトサイダーの取扱であった。日本百貨店商業組合

56) 平井泰太郎「百貨店の自制と抑制」『国民経済雑誌』第54巻第4号、92頁。

57) 百貨店法の提出を見送った理由は、通商産業省編、前掲書（国内商業）では、次のように説明されている。百貨店法により新設拡張を規制すれば既存百貨店の既得権擁護につながることで、百貨店法による営業制限の効果にも疑問があること、また百貨店が自制協定を公表すれば、それによって社会的、道義的責任を負うことになり、規制効果を上げることができ、百貨店にも商業組合を設置させ商業組合法の統制規定によって百貨店の監督ができる。（200頁）

に参加したのは、有資格店の過半数に過ぎなかった。百貨店商業組合の営業統制規定には、出張販売の制限、支店・分店の新設の制限、過当サービス、極端な廉売広告等の禁止、無料配達、協定区域外への顧客に対する無料配達禁止、休業日の協定などが含まれていた。しかし、これらの営業統制も未加入のアウトサイダーには何等の効力もなく、また協定違反者にも有効な強制力を持っていなかった<sup>58)</sup>。

自制協定の破綻と百貨店商業組合営業統制の不備は、中小小売商の不満を高め法律による百貨店営業の規制を求める百貨店法の制定の動きを高めることになるのである。1933（昭和8）年2月に国民同盟が百貨店法案を議会に提出した。この法案は、審議未了となるが、これを契機に東京府商店会連盟などの中小小売商団体は、運動の主力を百貨店法制定に向け、日本商工会議所も1934（昭和9）年11月に「百貨店ノ新設、拡張及出張販売等ノ有効ナル制限及取締ヲ実行シ小売業ニ対スル抑圧ヲ緩和スルコト」を内容とした「小売商業更生緊急対策ニ関スル建議」を政府に提出するなど百貨店法の制定運動へと発展していくのである<sup>59)</sup>。

百貨店法案は、国民同盟案が提出されて以来、1935（昭和10）年に民政党案、政友党案がそれぞれ提出されたが、いずれも審議未了に終わっていた。1936（昭和11）年に入ると、百貨店法案は、政民合同案という形で第69議会に提出され、貴族院では審議未了となるが、始めて衆議院を通過し百貨店法の制定が具体化することになる。この政民合同案は、営業の免許制、店舗の新設拡張の許可制、出張販売の禁止、廉売の許可制、同業組合への強制加入、夜間営業の規則、一斉休日制など百貨店側には厳しい内容をもつものであった<sup>60)</sup>。

百貨店法の制定問題は、1936（昭和11）年7年、商工省が中小商工業政策

58) 公開経営指導協会、前掲書（戦前編）、190-199頁。

59) 竹林庄太郎『日本中小商業の構造』有斐閣、昭和16年、113頁。

60) この当時、東京実業連合会案、商店会連盟案、東京商工会議所案などさまざまな百貨店法案が提案されていた。これについては谷口吉彦「百貨店法の研究」（中西虎雄編、前掲書、190-199頁）を参照されたい。

の一環として「小売商業救済策として百貨店法案を制定し百貨店設立を許可制となし出張販売，囤政策等を禁止し定期休日制を布く」<sup>61)</sup>を内容とした百貨店法案を提案すると伝えられに及び一層拍車がかけられた。このような動きに対して，百貨店商業組合は，同年9月に次のような反対声明文を発表し，百貨店法の制定を見合わせるように議会や関係官庁に陳情した<sup>62)</sup>。

- 「1. 百貨店の抑圧は消費者に不利を来し製造工業を萎微せしめる。
2. 小売商衰頹の原因は別にあり，百貨店の抑圧は小売商復活の途にあらず。
3. 反百貨店運動は小売商の総意にあらず，百貨店法の制定は一部小売商の要望に過ぎず。
4. 小売商問題の解決は小売業法の如き小売商の総括的統制により其の群立乱増を防ぐにある。
5. 百貨店は前に自制協定を結び更に商業組合法により統制規定を強化している。然るにこの上法律を規定し制圧を加へるのは当を得ない。
6. 外国の百貨店抑圧策も亦失敗した。

こうして百貨店制定問題は完全に政治的問題となり，百貨店法制定の是非を巡って激しい論議が交わされたが<sup>63)</sup>，商工省は，次の議会に再び政党から議員立法の形で提出されることが確定的となるにおよんで，政府案を提出するための準備にとりかかることになる。商工省は，商工省臨時産業合理局内に設けられた小売業改善調査委員会に百貨店法の審議を行なわせ，他方，日本商工会議所にも百貨店法についての諮問を行なった。日本商工会議所は，全国の商工会議所に意見を求めた。その結果，1会議所を除いていずれも百貨店法の制定に賛成の姿勢を示し，政府に百貨店法の制定を要望するである。

61) 井上貞蔵『中小商業者問題』日本評論社，昭和13年，116頁。

62) 松田慎三，前掲書，210頁。

63) この当時の百貨店法制定の是非についての論議は，東洋経済新報社編『百貨店対中小商業問題』昭和11年を参照されたい。

百貨店側は、このような動きに対して一応反対声明を発表したが、ほとんど効果をあげることが出来なかった。また百貨店側は、お互にムダな競争を排除しようとした気持が強く、積極的な反対運動は展開しなかったといわれている<sup>64)</sup>。やがて1938（昭和12）年の日中戦争により経済統制への機運が高まりそれに伴って百貨店法制定の機運が高まってくるのである。

百貨店制定問題は、日本学術振興会でも調査研究が行なわれていた。学術振興会は、立場上、結論や決議は出さなかったが、百貨店問題の解決には小売業救済でもなく百貨店擁護の立場でもなく、配給組織の合理化という国民経済的立場から考えなければならぬとする見解では一致した。しかし、百貨店法制定の是非については見解が分れ、百貨店法の内容についても新設拡張の免許制を支持する立場と百貨店の営業種目のうち特定のものの取扱を禁止し、百貨店の配給機能をより発揮させるべきであるとする立場に分れていた<sup>65)</sup>。

学術振興会の意見は、百貨店法制定をめぐる様々な意見を集大成したものであった。商工省内に設けられた小売業改善調査委員会は、この学術振興会の意見を参考にして百貨店法制定の問題を審議し、1936（昭和11）年12月、百貨店の規制について次のような決議を採択し、商工大臣に提出した<sup>66)</sup>。

「百貨店ハ近代経済組織ノ必然的所産ニシテ小売制度ノ合理化ニ貢献シ、消費者ノ利便ニ資スル所少ナカラズトイヘドモ、従来存スル中小小売業ニ対シ影響スル所大ナルモノアリ。特ニ大都市ノ百貨店ハ既ニ相当ノ発展ヲ遂ゲ、中小都市ニ於テハ新百貨店ノ出現ハソノ地方ノ小売業者ニ著シ

64) 松田慎三氏は、百貨店側の動きについて「強い反対はなかったとはいえ官僚統制それ自体に賛成したわけではない」（「第1次・第2次百貨店法成立の経緯と根拠」『流通産業 RIRI』Vol. 11, No. 6, 1979, 7頁。）と当時の動きを述懐している。小林行昌氏も「百貨店側に於ても統制を利益する者があり、殊に既設の百貨店中此上の拡張を要せず、寧ろ其希設、拡張を好まぬ者は、内心法の制定に依る免許制を達望する如き事情もあって、百貨店自身の反対も甚力が鈍かったことが本法を制定させた他の理由である。」（前掲書、277頁。）と述べている。

65) 学術振興会の討議内容については、中西寅雄編、前掲書、112-114頁を参照されたい。

キ影響ヲ与ウルノ実状ニ在リ。

固ヨリ百貨店ノ如キ必然的ナル小売制度ヲ全ク人為的ニ制限スルコトハ不可能ナリトイエドモ、ソノ発達ニ関シテハ経済的社会的犠牲ヲ可及的少ナカラシムルコト緊要ニシテ、今日ノ如キ社会状態ニ於テハ百貨店ニ対シ或程度ノ統制ヲ加へ、以テ小売業者トノ関係ヲ図ルコトハ已ムヲ得ザルモノト認メラル。仍テ政府ハ左ノ諸点ヲ考慮シ適當ナル方策ヲ講ズルノ要アリ。

(1) 百貨店ノ乱設拡張ノ防止。

(2) 百貨店ノ経営ニ関スル統制ノ強化

(3) 百貨店ノ統制ニ際シテハ其ノ公正ヲ期スル為、特ニ消費者ヲ代表スルベキ者ヲ加ヘタル百貨店委員会ヲ設ケ其ノ審議ヲ経タル上之ヲ実施スルベキモノトス。

小売業改善委員会の決議は、百貨店が近代的経済組織の必然的な所産であり、小売制度の合理化に貢献し消費者の利便に資するところが少なくないと認めながら、中小小売商に与える影響が大きいので百貨店にある程度の統制を加えることはやむを得ない、としたものであった。商工省は、この決議に基づいて百貨店法案の立案に着手し、1937（昭和12）年3月、第70議会に政府案として提出した。政府案は、百貨店の開業、支店・出張所の開設等は許可制を採用したが、第69議会で通過した政民合同案に含まれていた支店出張所の禁止事項が許可事項となり、廉売等の許可事項が削除され、同業組合への強制加入も除かれていた。この法案は、無修正で貴族院を通過したが衆議院において審議中、林内閣の抜き打ち解散によって審議未了となった。そこで同年7月にあらためて第71議会に提出された。吉野商工大臣は、次のように百貨店法の提案理由説明を行なっている<sup>67)</sup>。

66) 通商産業省編、前掲書（国内商業）、209-210頁。

67) 上記、210-211頁。

「……ソコデ新タニ百貨店法ヲ制定致シマシテ、百貨店相互ノ不当ナル競争ヲ排除致シマスルト共ニ、百貨店ト小売商業者トノ関係ヲ調整シマシテ、小売業全体ノ円滑ナル発達ヲ期シタイ、斯ウ存ジマシテ玆ニ本案ヲ提出致シマシタ次第デゴザイマス」

この百貨店法案は、原案のまま貴族院、衆議院を通過、成立し同年8月13日「百貨店法」として公布された。百貨店法の主な内容は、営業の許可制、支店・出張所の設置、売場面積の拡張、出張販売などを許可制とし、営業上の統制は閉店時刻及び休業日数を法で定める以外は百貨店組合の自主的統制に委ね、その上で商工大臣がこれを監督し諮問機関として百貨店委員会を置くというのが骨子であった。

百貨店法は、中小商業者の保護救済を目的とする立法であるとする見方がなされている。しかし、当時から「百貨店法を制定することによって、中小商業者が救済されるか否かについては一応の疑問を提唱しなければならない」<sup>68)</sup> とする見解は多くみられた。百貨店法には、法の目的が規定されていなかったため百貨店法の制定の意図がどこにあったについて、さきの吉野商工大臣の提案説明をめぐってさまざまな解釈がみられたのである。

中西寅雄氏は「国民経済的立場、配給組織の均等的合理的発展の立場」<sup>69)</sup> と評価し、松田慎三氏は「此に注目すべきは本百貨店法制定の根拠が単なる百貨店抑圧による小売商救済には非ずして小売業全般の立場より考慮せられたものであり、第71議会に於ける吉野商工大臣の提案説明は充分之を物語っている」<sup>70)</sup> と受け止めていた。これに対して堀新一氏は、吉野商工大臣の提案説明には(1)百貨店相互の不当なる競争の排除、(2)百貨店と中小商業者との関係の調整、(3)小売業全般の円滑という「3つの矛盾した目的が雑然介在」し「該案制定の関係者は特に第3の目的を重視し、これが実現を期しているように窺われるが、人の好い一部学者は別にしても、法の内容を見ると結局

68) 向井鹿松、前掲書（日本商業政策）、324頁。

69) 中西寅雄編、前掲書、119頁。

70) 松田慎三、前掲書、203頁。

は第一目標が最も濃厚で、これは既存百貨店を有利な地位におき、百貨店のカルテル化の結果を来した」<sup>71)</sup>と見ていた。

百貨店法の性格について、井上貞蔵氏は「一に商工省の判断と百貨店委員会の運用にかかっている」<sup>72)</sup>と見ていたが、当時の政府は、どのような運用方針を持っていたのであろうか。この点について村瀬商工次官は、次のように述べている<sup>73)</sup>。

「小売業者ニ余リ不当ノ保護ヲ与ヘルト云フコトモナク、亦百貨店ニ余リ抑圧ヲ加ヘルト云フコトモナク、ソコノ間ニ相互ニ適当ナル調節ヲ図ッテ行ナウコトが必要デアラウト考ヘテイルノデアリマス」

この商工次官の答弁は、当時の政府の運用方針を示したといえる。百貨店法は、中小商業者が期待したように百貨店の規制そのものを目的としたものではなかった。また百貨店法そのものには、零細な中小小売商の困窮化を救済するという政策意図は含まれていなかったといえる。

百貨店法は、戦時統制下の進展に伴う配給制度の実施過程の中で有名無実となっていくが、堀氏が「のちの百貨店カルテルへの転化への道は、提案者の意図であったとさえ思われる」<sup>74)</sup>と指摘したように、結果的に百貨店業界のカルテルを強化し、既存大百貨店の既得権益を擁護することになったのである。

百貨店法は、中小商業者の政治的行動によって制定されたものと見られることが多い。しかし、「同法は単に百貨店対小売商間の調整という意味だけでなく、当時の風潮を受けた全体的な統制経済立法」<sup>75)</sup>としての性格ももっ

71) 堀新一『商業経済学』347頁。

72) 井上貞蔵、前掲書、137頁。

73) 日本百貨店商業組合『第70・71議会政府当局答弁集』昭和12年、14-16頁。

74) 堀新一『商業組織化論』風間書房、昭和39年、211頁。

75) 百貨店法は、施行後10年を経て、1947（昭和22）年に廃止された。その間の運用状況は、新規営業に対する許可として(1)百貨店法施行前既に工事に着手し、施行後完成したため許可したものが3店(2)既存店が合併または組織変更したため改め



たものであり、「小売業の運動によって制定された、といえるかどうか疑わざるを得ない」<sup>76)</sup> とする見方もある。1932（昭和7）年以降、さまざまな業法が制定され、その殆どが「当該事業を営まんとする者は、主務大臣の免許を受くべき」というものであった。百貨店法の制定は、中小商業者の政治的運動と共に「営業の免許とか認可とかを、何の苦情もなく行ない得たと」いう政治的情勢が百貨店法を制定させた他の要因でもあったといえる。

### 中小商業振興策と小売業許可制の問題

この当時、中小商業の困窮化の内部的要因として中小商業者の零細過多が問題となっていた。当時、イタリアでは、1926（昭和元）年に小売業の許可制が導入され、1933（昭和8）年には、ドイツで「小売商保護法」、オーストラリアでも均一価格店禁止令などが公布されるなど各国に於いて小売業の許可制が導入されていた<sup>77)</sup>。このような各国の動きに伴って、わが国でも1934（昭和9）年以降、小売業者の疲弊窮乏の原因は同業者の過剰にあるという認識から、その数を制限し、競争を緩和するために小売業の許可制を実施すべきであるとする動きが起り、1934（昭和9）年3月、京都商工組合連合会が小売商並びに日用品販売機関の許可制度の制定、さらに同年12月には横浜実業組合連合会からも同様の陳情がなされるなど小売商許可制をめぐる論議が行なわれるのである<sup>78)</sup>。参考までに横浜実業組合連合会の陳情書を紹介しておこう<sup>79)</sup>。

---

て新業者として許可したもの3店(3)一般小売商が売場を拡張した結果百貨店法の基準に達したため許可したもの2店であった。通商産業商企業局商務課編『百貨店法の解説』一橋書房、昭和31年、6-7頁。

76) 日本百貨店協会『日本百貨店協会10年史』昭和34年、11頁。

76) 公開経営指導協会、前掲書（戦前編）、219頁。

77) ドイツ、オーストラリア等の許可制の研究には、内池兼吉・深見義一『小売商許可制の研究』同文館、昭和12年がある。

78) 向井鹿松、前掲書（日本商業政策）、334頁。

79) 日本商工会議所『小売商数制限及統制に関する各方面の意見』昭和11年、50-51頁。

「現下深刻なる経済的窮迫に脅かさつつある小売業の危機を防止し且其の経営状態を安定せしむるのに主要なる方法と認めらるるものは『小売業夥多』の弊害を至急除去する方策を樹立するに在りと信ず以て現に営業して居る者の既得権は之を尊重し新に小売業営業を開始せんとするものは之を許可制として許可に際しては其の地域的の同業組合若は商業組合の意見を徴せられ度」

このような状況の中で、商工省は、臨時産業審議会の小売業改善委員会でこの問題を取り上げ審議を行なわせた。小売業改善委員会は、小売業の組織、経営、金融に関する各事項につき、それぞれ第1、第2、第3の特別委員会を設置し具体的な対策案を審議した。このうち、第1特別委員会は、1935（昭和10）年10月、「小売業ノ協同組織ニ関スル事項」、「小売業助成及指導機関ニ関スル事項」、「小売業統制ニ関スル事項」からなる方策をとりまとめ、町田商工大臣に答申した。

小売業の許可制については、「小売業統制ニ関スル事項」の中で次のような見解が示されていた<sup>80)</sup>。

「小売業ノ窮迫ニ諸種ノ原因ヲ挙げ得ルモ、業界ニ於ケル無統制ナル状態ハ其ノ最モ根本的ナルモノノ一ニシテ、業者ノ間ニ於ケル無統制ナル競争ハ売崩乱売、不正粗悪品ノ販売等ノ弊ヲ生ズルノミナラズ、動モスレバ生産者消費者等ニ対シ充分其ノ機能ヲ発揮ス得ザル状態ニ在リ。之が適正ナル規律統制ヲ加フルコトハ最モ緊要ニシテ、之ガ為ニハ業者ノ数又ハ資格若ハ店舗ノ距離ノ制限等小売業者夥多ニ対スルト統制ニ付考慮ヲ加フルト共ニ、其ノ無秩序ナル営業ヲ規制スル方法ヲ講ズルコト必要ナリ、然レドモ小売業者ノ夥多ニ対スル統制ハ我国社会、経済ニ影響スル所多キヲ以テ慎重ニ之ヲ考究スルノ要アリ……」

80) 通商産業省編、前掲書（内国商業）191-192頁。

ここでは、小売業の窮迫の原因が無秩序な過当競争にあり、それに対する統制の必要を認めているが、小売業者の数および資格等を直接統制する小売業許可制の導入については社会経済に与える影響が大きいと慎重な姿勢を示し、当面の対策として商業組合による統制強化に重点を置くべきであるとしたのである。

小売業許可制の論議をめぐって、東京商工会議所の小売業統制組合法案要綱、日本能率連合会案、商業組合中央会案、東京実業連合会案、向井鹿松案、伊東重治郎案などの具体的な建議、私案等が発表されたが<sup>81)</sup>、商工省は「現在のような日本の社会制度の現状に於きまして、免許制度にすると云ふ制度は、相当難しいやうに承って居ります」<sup>82)</sup>との見解を示し、法制化には消極的であった<sup>83)</sup>。

小売業許可制は、営業の自由、能力証明制度の困難性などの指摘もあったが、「商業特に小売部門に於ける斯る組織化は必然にこの部門への過剰＝及び増加人口の流入を阻止し排除する。この過剰人口は何処へ行くか。この問題の解決なくしては真に小売業対策はありえない」<sup>84)</sup>とする人口問題とも関連していた。

小売業許可制の論議は、日中事変に伴う戦時体制への移行の中で、従来の中小商業者救済という視点から統制経済の円滑な運用へと大きく変化することになるのである。小売業改善委員会は、1939（昭和14）年5月に「物品販売業許可制要綱」を決議し、商工大臣に答申した。商工省は、この答申を受

81) これらの私案の内容については、公開経営指導協会編『日本小売運動史』（戦時編）昭和54年、243-252頁、谷口吉彦「小売免許制の諸問題」『経済論叢』京都大学、第49巻第2号、昭和14年を参照されたい。

82) 松田慎三『小売業の再編成』白揚社、昭和16年、55頁。

83) 日本商工会議所は、1937（昭和12）年、全国各地の同業組合、商業組合、実業組合連合会、商工団体及び府県経済部長、市役所等に小売業許可制採用の賛否についてのアンケートを行なった。その結果、小売業に何等かの統制の必要性については意見の一致をみたが、許可制の採用の可否については賛否相半ばしたのである。日本商工会議所、前掲書、竹林庄太郎、前掲書、81-90頁にも紹介されている。

84) 中西寅雄「職業別・産業別人口から観たる我国商業の地位—小売業夥多性に関する一考察」『経済学論集』第6巻第10号、114頁。

けて商業過剰の高い人口20万以上の19都市に適用する「物品販売業統制法案」を作成するのである。この法案の骨子は、(1)新たに物品の小売又は商工大臣の指定する物品の卸売業務を行なわんとする者は地方長官の許可を要す、(2)許可制は商工大臣の指定する地域に付てのみ施行する、差当たり人口20万を超える市を指定する、(3)地方長官許可を為さんとするときは物品販売業審査委員会に諮問すること、物品販売業審査委員会は商工会議所に、商工会議所なきときは市町村に設置すること、(4)本法の許可を受けた者が法令に違反し又は公益を害するときは地方長官は必要なる命令又は処分を為し得る、などからなっていた<sup>85)</sup>。

この法案は、これまでの小売商救済策の視点からではなかった。そこでの政策意図は、「物品販売業許可制理由書」の中の「労力並資本流動ノ調整」で明確に示されていた。その内容な次のようなものであった<sup>86)</sup>。

「今ヤ東亜新秩序ノ建設ト日満支ヲ通ズル生産拡充計画ノ為ニ商業部面以外ニ多クノ人的並ニ物的資源ガ要求セラレテ居ル。然ルニ小売業ハ少額ノ資本ヲ以テ足り且何等ノ知識経験ヲ要セザルモノノ如ク誤ラシ易ク、又社会ノ需要ヨリ見テ店舗数ガ飽和状態ニ在ル場合ニモ、之ヲ実証的ニ明ニシ得ザルガタメニ最モ労力並ニ資本ガ流レ込ミ易イ、故ニ物品販売業ヲ許可制トシ、以テ労力並ニ資本ヲ国家ノ必要トスル方面ニ向ハセルコトハ刻下ノ急務ナリト謂ハナケバナラヌ」

小売業許可制の目的は、もはや小売商救済策ではなく戦時体制への移行に伴う商業部門の労働力を軍需産業等へ振り向けようとするものであった。やがて、小売業は戦時統制下のもとで不急不用産業とみなされ、小売業は徹底的に整理されていくのである。

この法案は、議会で提出されることになっていたが、関係閣僚に意見の一

85) 通商産業省編、前掲書（国内商業）、238-239頁。

86) 「物品販売業許可制理由書」の引用は、公開経営指導協会、前掲書（戦時編）、269-270頁による。

致が見られず、結局提出は見送られた。このように小売業許可制の問題は、中小商業者が期待したものから大きく変質し、実現しなかったのである。そして、小売業許可制の問題は、戦後も小売商の運動に引継がれ、小売商業調整特別措置法の制定過程における争点ともなるのである<sup>87)</sup>。

### 商店法の制定

百貨店法と並んで注目すべきものに商店法の制定があった。工業労働者は、1916（大正5）年に施行された「工業法」などである程度の保護を受けていた。しかし、商店などの労働者は、長時間で不規則な就業状態が一般化しており、なんらの保護も受けていなかった。商業労働者の問題は、すでに1921（大正10）年に交詢社内の有志研究会が商店の週体制・閉店時刻・勤務時間制などについて決議があったが、1930（昭和5）年の世界恐慌の頃から社会問題化し、同年12月に東京呉服商同業組合が商店の閉店時刻を原則として午後10時とする「商店営業時間短縮の法規制定に関する陳情」を東京商工会議所に提出するなど商店法制定問題が台頭した<sup>88)</sup>。この陳情書の内容は次のようなものであった<sup>89)</sup>。

「方今小売店にて其経営上改革すべき点多々あるも、就中現在の如き無統制なる営業時間の冗長は、百害あって一利なく、時勢の進運に添はざるも甚だしきものにて、適当に之を短縮するは最も必要にして、現下の実情に鑑みれば午後十時終業を以て最も適当と存ぜられ候（縁日及飲食店を除く）。乍然之は営業者各一律に敢行するに非ざれば、到底実現不可能なる問題に

87) 拙稿「小売商業調整特別措置法の制定過程」『桃山学院大学経済経営論集』第34巻第3号、1992年9月。

88) 英国では、既に1886年に商店時間法が実施され、18才未満の少年店員の週労働時間を制限してた。その後、欧米諸国でも商業労働者の労働時間の制限、商店の閉店時刻の立法化が進められていた。このような状況の中で、わが国でも商業労働者の労働時間に関心が高まっていたのである。谷口吉彦・井上貞蔵『商店法に関する研究』同文館、昭和12年を参照されたい。

89) 上記、14-19頁。

して、その実行を期するには、適当なる法規を倭つ外無之ものと思料仕候。』

さらにこの陳情書には、(1)従業員の保健上多大の悪影響あり、(2)従業員の訓練及至修養の缺乏を来さしむ、(3)徒ら営業費を増嵩浪費せしむ、(4)優秀なる従業員の缺乏を招来せしむ、(5)雇用関係の不円滑を来さしむ、(6)国民経済上の不利益など、更に詳細に説明されていた。

東京商工会議所は、この陳情を受けて、同年12月に東京市内の同業組合および準則組合に閉店時刻を原則として午後10時に限定することについての可否を諮問し、これに回答した15組合は総て賛成であった。東京呉服商同業組合は、翌年の1931（昭和6）年4月に東京市内の同業組合59，商店会32の賛成を得て、内務大臣に営業時間短縮の法規制定に関する陳情書を提出するのである。このように商店法の制定の動きは、商店従業者から提示されたものでなく業主側から始められた。商店法の制定の目的は、従業員の保健上の理由もうたわれていたが「小売店の恐慌打開策の一つとして現れた運動と見る事が出来る」<sup>90)</sup>と見られたように、主として商店経営の合理化という意図があったことも明らかである。

内務省の社会局は、すでに1923（大正12）年頃から商店従業員の保護に関する調査研究に着手し、立法化の準備を進めていた。社会局は、1931（昭和6）年6月および9月に東京・大阪の商工会議所、実業組合連合会等の関係諸団体に非公式に「商店法ニ関スル諮問要綱」を示し、営業時間の制限、休業制の項目について意見を求めた。社会局の案は、閉店時刻の他に休業制・休日制度および保健設備上の要求をも含めた使用人保護の色彩の強いものであった。この諮問に対して、東京商工会議所は、市内の商店会に意見を求め、さらに東京実業組合連合会はその所属組合に意見を求めたが原則的に反対す

---

90) 上記、21頁。堀新一氏は、このような見方に対して「経営の合理化と云ふは商店法の一つの結果であり効果であって、少なくとも社会局の手に移った頃は、それは主たる目的でもなく、唯一の目的でもなく、恐らくは、営業を阻害せない程度で、商業使用人を保護したと云ふのが、中心的な要求ではなかったのかと思う」（『商業経済統制論』巖松堂書店、昭和14年、284頁）と述べている。

るものは少なかった。しかし、名古屋市および大阪市の実業連合会から反対の声が起り、この反対の気運は関東側にも波及した。商工会議所も大阪、東京では、反対の気運に動かされ、これは全産聯や日本商工会議所、日本経済連盟、日本工業倶楽部にも波及し、社会局も法案とせず、一つの腹案に過ぎないものとして発表し、議会への提出は見送られた。反対の主な理由は「商店法の制定は我国の現状に鑑み時期尚早」としたものであったが、この時の社会局の腹案は、ほぼその後の法案の内容を決定することになるのである<sup>91)</sup>。

1933（昭和8）年1月、社会局は、社会局案として「商店法案要綱」を公に発表した。この法案要綱に対しても全産聯、日本商工会議所、日本経済連盟、日本工業倶楽部などからの反対が強く、この時も議会に提案できなかった。その後、社会局は、18項目からなる「商店法案要綱」を社会局参与会議に附議して可決したが、周囲の情勢から議会の提案を見合せた。

1935（昭和10）年8月に至り、商店法の問題が再燃するに伴い、社会局は、法案を示さず、地方長官を通じて関係諸団体に諮問した。諮問事項は、(1)何法かの方法に依り閉店時刻を定め、営業時間を制限するの要なきか、(2)法律以外の方法に依り、営業時間を制限する有効な方策ありや、(3)閉店時刻を制限するとせば、原則として午後何時を以て適当とするや、(4)閉店時刻を設けた場合、如何なる例外を必要とするや、などの4項目であった。答申の結果は、約71%が賛成意見であったことから、商店法の制定が具体化することになるのである<sup>92)</sup>。

社会局は、この答申に基づき原案を正式に作成したが、議会の解散のため上程されずに終わった。社会局原案の商店法要綱の骨子は、次のようなものであった<sup>93)</sup>。

91) 谷口吉彦・井上貞蔵、前掲書、23-25頁。

92) 上記、28頁。

93) 井上貞蔵『中小商業者問題』日本評論社、昭和13年、225頁。

- 「(1)本法は市及勅令を以て指定する町村に於て小売商業、理髪業又は理容業を営む店舗に適應する。
- (2)店主は4月1日より10月31日迄は午後10時、其他の時期にあっては午後9時以降の營業を為すことを得ない。但し特殊の場合は例外を認むる。
- (3)店主は原則として毎月1日以上の休業日を設け、使用人には毎月1日以上の日を與ふること。
- (4)一定路線に依る交通機関内又は船舶内、興行場又は娛樂場内、展示会場共進会場又は博覽会場に於ける店舗、行政官庁の指定する停車場又は船舶発着場に於ける店舗に就いては營業時間の規定は適應しない。
- (5)煙草及隣寸、郵便切手類又は収入印紙、自動車用油類、其他主務大臣の指定する物品を販売する店は營業時間の規定を適用しない。
- (6)負傷、疫病、災害其の他緊急の事由を提示せる顧客に対しては右の規定に依らず必要品を販売し得られる。
- (7)常時百人以上の使用人を有する店舗にあっては十六歳未満の者及び女子に対し一日十時間以上就業せしむることを得ず、食事毎に少なくとも三十分の時間を與え、又毎月四日の休日を与ふること。
- (8)行政官庁は命令の定むる所に依り店主に対し使用人の保健衛生の爲必要な事項を命ずることが出来る。
- (9)行政官庁は小売商業を営む露店に付營業終止時刻を定むることが出来る。」

この商店法案は、閉店時刻を午後10時とするなど中小商店の立場を配慮したものであった。商店法案は、その後、1938（昭和13）年、厚生省の新設に伴って、あらためて議会の提出された。商店法案は、同年3月10日、衆議院で可決され、ついで貴族院を通過し、約10年の年月を経て同年3月26日に公布された。

商店法は、市またはこれに隣接する町村で卸小売を問わず厚生大臣の指定する物品販売業者、理容業に適用され、料理店業・飲食店業ならびに汽車・



汽船その他の交通機関の店舗や露店には適用されなかった。もっとも露店については、一般小売店との間で紛争が生じた場合、地方長官が露店の終業時間を適当に定めることが出来ることになっていた。。閉店時刻は、閉店時刻前に店舗内にいる顧客とか緊急の事由を示した顧客、年末・年始、中元・祭日、また興行場・展示場・停車場などの店舗については特例を認めたが、原則として午後10時と定められた。休日に関しては、毎月一回以上の休日を、常時50人以上の店舗では16才未満の者および女子については就業時間を1日11時間以内とし、休日は少なくとも月2回とした。また商店の使用人の危害防止又は衛生に関し必要な事項を命ずることが出来ると規定されていた。

商店法は、閉店時間が主体となり、労働時間をこれを通じ規定したものであった。商店法の本質については、商業労働者の保護よりも中小経営の合理化、企業経営的観点、国民経済的観点など色々の説があった。商店法そのものには法目的が明示されていなかったが、第73議会での提案説明では、次のように説明されていた<sup>94)</sup>。

「我国ニ於ケル商店ノ営業時間ハ徒ラニ冗長不規則ニシテ営業時間ノ深夜ニ及ブモノ 尠ナカラズ。斯ノ如キハ国民ノ保健衛生上甚ダ遺憾トスル所ナリ。仍テ商店ノ営業時間ヲ適当ニ制限シ休日ノ制限ヲ設ケ、以テ商店ノ使用人ノ保護ヲ図ルノ要アリ」

この提案説明に見られるように、商店法には労働厚生対策としての色彩を持っていたといえる。この点について堀氏は、次のように商店法を評価している。「当時の社会情勢があったとはいえ、商業労働者の搾取や過労がすでに限界点にきていたことを物語るもので、たとえ経営上の理由があっても、これが商業労働者の保護や地位向上の形で果されたところに、この商店法の画期的意義があり、戦後の労働基準法への発展の道程となったものとみられるのである。」<sup>95)</sup>

94) ここでの引用は、堀新一、前掲書（商業経済統制論）、288頁によっている。

日中事変の開始に伴って、わが国経済は、しだいに戦時統制経済へ転換していった。経済活動への統制は、輸出入に対する各種の制限措置の実施にはじまり、配給統制、物価統制等を強めていくことになるのである。戦時統制下の進展に伴って、政府は、軍需優先の物資配給統制を徹底的に強化し、商業部門は、従来の中小工業振興策の対象からはずされ、整理対策の対象となって行くのである。(つづく)

(すずき・いくたろう／経営学部教授／ 1993. 11. 16 受理)